

*Iwona Stalica, adwokat, doktorantka UJ*

**Węzłowe zagadnienia egzekucji administracyjnej  
obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa (I)**

Problematyka egzekucji administracyjnej nie należy do często poruszanej, a jednak jej znajomość otwiera możliwość obrony interesów klienta w sytuacji, gdy organ egzekucyjny podejmuje wobec niego czynności zmierzające do wykonania obowiązku. Podstawowym w tym zakresie aktem normatywnym jest ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>91</sup>. Zacząć należy od tego, iż źródła prawnych obowiązków jednostki mogą być różne. Podstawą obowiązku – jako tzw. materii ustawowej - są przepisy powszechnie obowiązującego prawa rangi ustawowej, przepisy wykonawcze do ustaw (rozporządzenia), tudzież wydane w oparciu o upoważnienie ustawowe akty prawa miejscowego. W tych ramach normatywnych obowiązki jednostki wynikać mogą z aktu indywidualnego (decyzji, postanowienia, orzeczenia sądowego, w tym orzeczenia obcego państwa), jak również bezpośrednio z przepisów prawa, przybierając postać tzw. nakazów/zakazów ustawowych<sup>92</sup>. W

---

<sup>91</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 Nr 229, poz. 1954, dalej: „u.p.e.a.”.

<sup>92</sup> Nazwa ta jest nieco myląca, bowiem - jak wskazano wyżej – ich źródłem są nie tylko ustawy.

przypadku tych ostatnich wątpliwe może być zarówno istnienie obowiązku, jego wymagalność i zakres, jak i osoba zobowiązanego. Powyższe wynika stąd, że obowiązki takie aktualizują się *ipso iure*, przy zaistnieniu normatywnie określonego stanu faktycznego - bez potrzeby, a nawet możliwości ich konkretyzacji w drodze aktu indywidualnego. Obowiązki takie istnieją dopóki obowiązuje akt normatywny stanowiący ich podstawę. Aktualizują się wraz ze ziszczeniem się faktów, z którymi prawo wiąże taki skutek. Jako obowiązki aktualne i wymagalne winny być przez zobowiązanego wykonane. Problem z nakazami/zakazami ustawowymi polega na tym, że jednostka (jako zobowiązany) musi mieć świadomość, że obowiązek istnieje oraz, że jest wymagalny<sup>93</sup>. Niewiedza w tym zakresie dotknie ją chociażby w ten sposób, że w braku terminowego (w granicach okresu przedawnienia) uregulowania należności pieniężnej (np. z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, bądź z tytułu podatku) będzie musiała uiścić odsetki od zaległości. Rzecz w tym, że zobowiązany nie zawsze „z premedytacją” uchyla się od wypełnienia ciążącego na nim obowiązku. Nierzadko jego zaniechanie wynika z takiej, czy innej interpretacji przepisów prawa<sup>94</sup>. Inaczej jest w przypadku, gdy podstawę obowiązku stanowi decyzja. Wówczas to zobowiązany, zyskując status strony postępowania, ma zapewniony udział w procesie konkretyzacji<sup>95</sup> jego obowiązku, a ten ostatni podlega wykonaniu (co do zasady) dopiero, gdy decyzja staje się ostateczna. Tak skonkretyzowany obowiązek jest wiążący również dla organu egzekucyjnego, który nie jest uprawniony do badania jego zasadności i wymagalności (art. 29 u.p.e.a.). Winien wszcząć egzekucję, o ile otrzymał od wierzyciela prawidłowy tytuł wykonawczy – odrębny od tytułu egzekucyjnego dokument sporządzony na urzędowym formularzu<sup>96</sup> i spełniający wymogi określone w art. 27 oraz w art. 27a – 27b u.p.e.a, w tym zaopatrzony w klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji (art. 27 § 1 pkt 10 u.p.e.a). Klauzula wykonalności nie jest zatem umieszczana na dokumencie stanowiącym tytuł egzekucyjny, lecz stanowi jeden z elementów tytułu wykonawczego. Tytułem egzekucyjnym jest jeden z dokumentów wskazanych w art. 3 i 3a u.p.e.a. (bądź w przepisach szczególnych - zgodnie z art. 4 u.p.e.a.), a więc przede

<sup>93</sup> Moment ten nierzadko bywa określony w przepisach prawa wprost, np.: zgodnie z art. 80 ust. 3 pkt 3 nieobowiązującej już ustawy o podatku akcyzowym ([ustawa](#) z dnia 23 stycznia 2004 r., Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.) obowiązek podatkowy w akcyzie od samochodów osobowych z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego powstaje z chwilą nabycia prawa do rozporządzania samochodem jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

<sup>94</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie sygn. akt I SA/Ke 163/11, gdzie rozstrzygnięcie kwestii istnienia zobowiązania w podatku akcyzowym zależało od interpretacji pojęcia „zasadnicze przeznaczenie pojazdu” w kontekście oceny, czy nabyty pojazd był pojazdem osobowym, czy ciężarowym.

<sup>95</sup> Mówiąc o konkretyzacji obowiązku mam na myśli proces przekształcenia abstrakcyjnej i generalnej normy prawnej w normę konkretną i indywidualną, w związku z zaistnieniem stanu faktycznego określonego w jej hipotezie. Jak pisze Tadeusz Woś, sprawę administracyjną stanowi „przewidziana w normach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi, w stanie faktycznym określonym w hipotezie normy prawnej.” (T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr Prawo CLVIII, nr 1022, s. 334). Tak rozumiana sprawa administracyjna jest przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego, zaś istotą decyzji administracyjnej stanowi jej rozstrzygnięcie (Tenże, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 30).

<sup>96</sup> Wzory tytułów wykonawczych określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).

wszystkim decyzja, ugoda administracyjna, postanowienie (wydawane w postępowaniach administracyjnych – ogólnym i szczególnych), ale również dokumenty w postaci deklaracji i zeznań składanych przez podatnika lub płatnika; wreszcie tytułem egzekucyjnym może być sam przepis prawa.

W tytule wykonawczym treść obowiązku musi być powtórzona dosłownie za tytułem egzekucyjnym. Wierzyciel nie jest uprawniony do dokonywania w tym zakresie jakichkolwiek modyfikacji - także wtedy, gdy miałyby to służyć wyjaśnieniu wątpliwości dotyczących treści obowiązku. Jeśli źródłem obowiązku jest decyzja może to (wyjaśnienie) nastąpić wyłącznie w trybie określonym w [art. 113 § 2](#) k.p.a. Natomiast w przypadku obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa wszelkie niejasności związane z przedmiotem, bądź podmiotem obowiązku prawnego, o ile się pojawiają, będą rozstrzygane dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego, w ramach procedury wywołanej wniesieniem zarzutu na podstawie art. 33 u.p.e.a., bądź też na drodze sądowej, poprzez wniesienie powództwa, o którym mowa w art. 35a u.p.e.a.

Odpowiedź na pytanie: „Kiedy można uznać, że dany obowiązek wynika bezpośrednio z przepisów prawa i jako taki jest egzekwowany na podstawie art. 3 § 1 u.p.e.a.?” nie jest oczywista. W doktrynie wskazuje się, iż „niezbędnym warunkiem wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej takich obowiązków jest to, aby zarówno tożsamość zobowiązanego, jak i treść ciążącego na nim obowiązku pozwalały się ustalić na podstawie brzmienia przepisów prawa, z których obowiązek taki wynika a ponadto - zapewnienie wykonania takiego obowiązku znajdowało się w zakresie właściwości (zadań) organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego<sup>97</sup>”. Przesłanki dopuszczalności egzekucji obowiązków, których konkretyzacja nie następuje w drodze aktu indywidualnego są zatem następujące: po pierwsze, obowiązek należy do kategorii obowiązków wymienionych w art. 2 § 1 u.p.e.a., po drugie wykonanie obowiązku należy do kompetencji organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, po trzecie wreszcie – obowiązek ten musi być tak sformułowany, by można było na podstawie samego brzmienia przepisu (bez konieczności prowadzenia postępowania wyjaśniającego) określić podmiot, przedmiot i wymagalność danego obowiązku. Ustawa egzekucyjna ustanawia w ten sposób generalną podstawę (w art. 2 § 1 i art. 3 § 1 u.p.e.a.) egzekucji obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa, co oznacza, że nie trzeba opierać się na klauzuli ustawowej, iż dany obowiązek podlega egzekucji administracyjnej. Jeżeli tylko wskazane wyżej przesłanki dopuszczalności administracyjnego postępowania wykonawczego są spełnione, tryb ten jest właściwy.

Należy podkreślić, że powyższe odnosi się nie tylko do obowiązków administracyjnych, ale również do wszelkich innych obowiązków (należności pieniężnych/obowiązków o charakterze niepieniężnym) wynikających z mocy samego prawa, o ile pozostają „w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu

---

<sup>97</sup> Dariusz R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 151.

terytorialnego". Zdaniem komentatorów do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>98</sup> zwrot ten oznacza, że obowiązki określone w art. 2 § 1 u.p.e.a. wynikające bezpośrednio z przepisów prawa będą egzekwowane w trybie jej przepisów, o ile będzie to stanowić wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej lub administracji jednostek samorządu terytorialnego. Wymienione struktury organizacyjne państwa nie obejmują wszystkich organów administracji publicznej; poza ich zakresem pozostają n.p.: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych<sup>99</sup>. Oznacza to, że obowiązki wynikające bezpośrednio z przepisów prawa, a pozostające we właściwości tego rodzaju organów – mimo że skierowane przez przepisy szczególne do egzekucji administracyjnej – nie mogą być w tym trybie wyegzekwowane, a to z uwagi na treść art. 3 § 1 u.p.e.a. Przepis ten bowiem jednoznacznie łączy egzekucję administracyjną nakazów/zakazów ustawowych z tym, że musi ona pozostawać „w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego”. Pogląd niniejszy podzieliła Sędzia Trybunału Konstytucyjnego Teresa Liszcz w zdaniu odrębnym do wyroku TK z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt K 24/08<sup>100</sup>.

W tym ostatnim orzeczeniu (wydanym na gruncie ustawy z dnia 21 kwietnia 2005r. o opłatach abonamentowych) Trybunał Konstytucyjny zaprezentował pogląd, który można streścić następująco: „Wynikająca z ustawy egzekucyjnej (*lex generalis*) norma ogólna dopuszczająca administracyjną egzekucję obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisu prawa tylko, gdy mieszczą się one w zakresie administracji rządowej (i jednostek samorządu terytorialnego – przypis autora), zostaje - zgodnie z tzw. regułą kolizyjną porządku treściowego - *uchylona* (...) mocą zawartych w innych ustawach norm szczególnych (*leges speciales*), przekazujących określone należności pieniężne do egzekucji administracyjnej. To *uchylenie* oznacza, że owe normy szczególne wprowadzają wyjątki od normy ogólnej, która nie znajduje zastosowania w konkretnym wypadku stosowania prawa (...), a zatem nie stoi na przeszkodzie egzekwowaniu również tych obowiązków, które pozostają poza zakresem administracji rządowej (i jednostek samorządu terytorialnego – przypis autora)<sup>101</sup>”.

Mówiąc nieco lapidarnie, zdaniem Trybunału, jeżeli przepis szczególny stanowi, że określony obowiązek podlega egzekucji administracyjnej, to jej podlega – niezależnie od przesłanek tej egzekucji zawartych w samej ustawie egzekucyjnej. Z poglądem tym nie zgadza się Sędzia Teresa Liszcz twierdząc, iż klauzula ustawowa, że stosuje się przepisy u.p.e.a. ma tylko taki sens, że przekazuje określone w niej obowiązki do egzekucji administracyjnej (jako alternatywy dla egzekucji sądowej). Nie modyfikuje ona w żadnym stopniu podstaw prowadzenia tej egzekucji, nie może być więc traktowana jako przepis szczególny wobec art. 3 i 4 u.p.e.a., rozszerzający zakres prowadzenia egzekucji nakazów/zakazów ustawowych.

<sup>98</sup> Dariusz R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 144.

<sup>99</sup> Por. art. 7 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.).

<sup>100</sup> Publ. OTK-A 2010/3/22, Dz. U. z 2010 Nr 48, poz. 285.

<sup>101</sup> Fragment uzasadnienia powołanego orzeczenia TK.